Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/3708

Der Bundesminister für Gesundheitswesen
II B 5 — 48700 — 5261/65

Bad Godesberg, den 28. Juni 1965

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Gesundheitsgefährdung durch Schädlingsbekämpfungsmittel**

Bezug: **Entschließung des Deutschen Bundestages vom 24. Juni 1964 — Drucksache IV/2391 —**

Der Bundestag hatte in seinem Beschluß vom 24. Juni 1964, in dem er den Bericht des Ausschusses für Gesundheitswesen vom 19. Juni 1964 — Drucksache IV/2391 Abschnitt III — billigte, die Bundesregierung ersucht, bis zum 1. Juli 1965 zu berichten,

a) welche Erfahrungen mit den von ihr getroffenen Maßnahmen — einer Verordnung aufgrund von § 5 a Abs. 1 Nr. 5 des Lebensmittelgesetzes zur Beschränkung der Reste von Schädlingsbekämpfungsmitteln, Vorratsschutzmitteln usw. in oder auf Lebensmitteln und der Neufassung des Pflanzenschutzgesetzes — bis zu diesem Zeitpunkt gemacht worden sind, insbesondere wie sich die Überwachung dieser Maßnahmen ausgewirkt hat,

b) welche weiteren Maßnahmen sie beabsichtigt,

c) welche Ergebnisse die Forschung erbracht hat bzw. erwarten läßt,

d) über den Stand der Harmonisierung der Bestimmungen über Prüfung, Zulassung und Überwachung von Schutzmitteln innerhalb der EWG.

Der angeforderte Bericht wird hiermit erstattet. Da die Materie sowohl nach dem Lebensmittelrecht wie nach dem Pflanzenschutzrecht zu behandeln ist, wurden der Berichtsteil A vom Bundesministerium für Gesundheitswesen, der Berichtsteil B vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erstellt.

A.

a) Entgegen den Erwartungen, die noch vor Jahresfrist gehegt werden konnten und die bei den Beratungen der Bundestags-Ausschüsse für Gesundheitswesen und für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ausgesprochen wurden, war es aus den im folgenden dargelegten Gründen noch nicht möglich, den Verordnungsentwurf dem Bundesrat zuzuleiten; Erfahrungen über die Auswirkung der Verordnung können somit noch nicht vorliegen.

Die Entwicklung ausreichender wissenschaftlicher Unterlagen für eine gesundheitlich verantwortbare Festsetzung zulässiger Höchstmengen der fraglichen Stoffe in oder auf Lebensmitteln wurde durch die unvermeidlich lange Dauer der für mehrere Stoffe nötigen Untersuchungen länger aufgehalten, als seinerzeit zu erwarten war. Hierzu kamen die Verhandlungen zur Rechtsangleichung in der EWG, um die der Bundestag — in Abschnitt II der Drucksache IV/2391 — ausdrücklich ersucht hatte und die sich lange hinzogen, sowie Verhandlungen mit dem gleichen Ziel der Abstimmung auf gemeinsame Höchstmengenbegrenzungen in der WHO und FAO, die notwendig waren, um auch die im weltweiten Rahmen gemeinsam erarbeiteten Werte bereits mit in die Verordnung einbeziehen zu können. Die letzten Verhandlungen bei der FAO fanden Mitte Mai 1965 statt.

Als schwierig erwies es sich auch auf rechtlichem Gebiet, im Rahmen der engen Ermächtigungen des Lebensmittelgesetzes den Erfordernissen des Verbraucherschutzes nach Möglichkeit so weitgehend gerecht zu werden, wie dies der Bundestag in den Verhandlungen im Sommer 1964 als seine Erwartung zu erkennen gegeben hatte.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

b) Das Ergebnis der Bemühungen der Bundesregierung, dem Verlangen des Bundestages Rechnung zu tragen, ist nunmehr ein Verordnungsentwurf, der die Möglichkeiten des Lebensmittelgesetzes ausschöpft.

Die Verordnung sieht vor, mehrere Stoffgruppen und Einzelstoffe von der Anwendung auf Pflanzen, die zur Gewinnung von Lebensmitteln dienen sollen, und von der Anwendung bei Lebensmittelvorräten auszuschließen. Für etwa 30 weitere Stoffe werden die Restgehalte, die in oder auf Lebensmitteln zur Zeit der Abgabe an den Letztverbraucher noch vorhanden sein dürfen, auf einen Wert beschränkt, der einem Nullwert gleichkommt. Schließlich werden in einer Toleranzwertliste für etwa 50 Stoffe die zulässigen Höchstmengen in oder auf bestimmten Lebensmitteln, die als Reste bei der Abgabe an den Letztverbraucher noch vorhanden sein dürfen, auf eine Größenordnung von Milligramm (Tausendstel Gramm) je Kilogramm Lebensmittel begrenzt. Nach Abschluß der Prüfung auf Rechtsförmlichkeit wird die Verordnung dem Bundesrat zur Zustimmung nach Artikel 80 Abs. 2 GG übersandt werden.

c) Die in der Verordnung festgesetzten Höchstgehalte von Schutzmitteln auf Lebensmitteln werden nach dem heutigen Stande wissenschaftlicher Erkenntnis als gesundheitlich duldbar angesehen. Die Untersuchungen und Ermittlungen hierfür wurden angestellt bei der WHO und FAO, in der Deutschen Forschungsgemeinschaft, bei wissenschaftlichen Instituten in Mitgliedstaaten der EWG und im Bundesgesundheitsamt, dessen wissenschaftliche Sachverständige auch bei den Beratungen der vorgenannten Gremien mitgewirkt haben und weiter mitarbeiten werden. Bei der Bemessung der Höchstwerte sind u. a. die Durchschnittskonstitution der Verbraucher und die durchschnittlich zu erwartende tägliche Verzehrsmenge der einzelnen Lebensmittel, auf denen Reste der Stoffe vorkommen können, nach international anerkannten Überschlagsformeln berücksichtigt worden.

Manche Schädlinge entwickeln im Verlauf der Zeit eine gewisse Widerstandsfähigkeit gegen einzelne Bekämpfungsmittel. Die biochemische Forschung strebt an, gegen bestimmte Schädlinge spezifisch wirksame Mittel zu entwickeln, die auf andere Lebewesen, insbesondere auf den Menschen, möglichst wenig toxisch wirken. Aus diesen Gründen werden von Zeit zu Zeit weitere Stoffe als Schutzmittel für Pflanzen und Vorräte auf die Bedingungen ihrer gesundheitlichen Verträglichkeit zu prüfen sein. Die Forschungsarbeiten hierfür laufen in den obengenannten wissenschaftlichen Kreisen weiter. Das Bundesgesundheitsamt, das die Stoffe toxikologisch bewertet, bleibt in Zusammenarbeit mit der Biologischen Bundesanstalt maßgeblich beteiligt bei der Aufstellung des Pflanzenschutzmittelverzeichnisses. Das Bundesgesundheitsamt hat somit auch Einfluß auf die Festsetzung von Kennzeichnungs- und Anwendungs-Maßnahmen, die bewirken sollen, daß von den Stoffen keine Reste oder nicht mehr als ausdrücklich zugelassene geringe Reste in oder auf Lebensmitteln verbleiben. Das Bundesgesundheitsamt arbeitet ferner an der ständigen Verbesserung der Untersuchungsverfahren mit, die zur Ermittlung der Reste der Stoffe in oder auf Lebensmitteln gebraucht werden.

d) In der EWG arbeitet ein Sachverständigenkreis aus Vertretern der Arbeitsgruppen Lebensmittelrecht und Pflanzenschutz an der Entwicklung einer Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln in und auf Lebensmitteln.

Von den oben erwähnten 50 Höchstmengenwerten, die in der Verordnung begrenzt werden sollen, konnten bislang 17 zwischen vier oder fünf Mitgliedstaaten der EWG abgestimmt werden. Weitere Übereinkünfte sind bei der nächsten Sitzung des Sachverständigenkreises im Herbst 1965 zu erwarten, jedoch wird die Verordnung dadurch nicht länger aufgehalten werden. Ein weiterer Sachverständigenkreis in der EWG arbeitet an der Vereinheitlichung der Analysenverfahren für die Untersuchung der Lebensmittel auf Restgehalte an Schutzmitteln. Erste Ergebnisse sind im Juli 1965 zu erwarten.

B.

a) Bisherige gesetzliche Grundlage der von der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen sind das Gesetz zum Schutze der Kulturpflanzen vom 5. März 1937 (Reichsgesetzbl. I S. 271) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1949 (Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes S. 308) und die dazu ergangenen Durchführungsverordnungen. Obwohl nach diesen Vorschriften ein Zwang zur Prüfung und Zulassung von Schutzmitteln nicht bestand, haben sich die auf freiwilliger Grundlage durchgeführte Prüfung und Anerkennung von Schutzmitteln durch die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (BBA) und die Bekanntmachung der geprüften Mittel in ihrem jährlich erscheinenden Mittelverzeichnis bewährt. Das gilt auch für die Zusammenarbeit mit den Pflanzenschutzdienststellen der Bundesländer und dem Bundesgesundheitsamt (BGA).

Aus der Vielzahl der getroffenen Maßnahmen ist hervorzuheben, daß arsenhaltige Schutzmittel seit 1960 nicht mehr anerkannt werden. Der Empfehlung der Bundesregierung, Arsen und seine Verbindungen als Pflanzenschutzmittel aus dem Verzeichnis der Verordnungen über den Verkehr bzw. Handel mit giftigen Pflanzenschutzmitteln zu streichen, haben bisher nahezu alle Bundesländer entsprochen. Dieselben Länder haben die arsenhaltigen Mittel in ihre Landesverordnungen über den Handel mit Giften aufgenommen und ihre Abgabe nur gegen Erlaubnisschein vorgeschrieben. Die Änderungsvorschriften der rest-

lichen Länder werden folgen. Ebenso ist Endrin aus dem Mittelverzeichnis der BBA und aus den meisten landesrechtlichen Vorschriften über den Verkehr bzw. Handel mit giftigen Pflanzenschutzmitteln gestrichen und in das Giftverzeichnis der Verordnungen über den Handel mit Giften aufgenommen worden. Ferner sind von der BBA seit 1960 für die Schutzmittel Wartezeiten ermittelt, nach den Ergebnissen neuer Toxizitäts- und Rückstandsuntersuchungen geändert und jährlich veröffentlicht worden. Im Zusammenhang damit sind auch Anwendungsempfehlungen im Mittelverzeichnis den neuesten Erkenntnissen der Wissenschaft angepaßt und Vorbereitungen zur Einschränkung der Anwendung persistenter Mittel (z. B. Aldrin, Chlordan, Dieldrin, Heptachlor, Toxaphen) getroffen worden. Einen wesentlichen Anteil der Zeit nahm die Ausarbeitung einer Toleranzwertliste in Zusammenarbeit mit dem BGA, der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der FAO/WHO, dem Europarat und der EWG in Anspruch.

Die Bundesregierung hat schließlich die Regierungen der Bundesländer Anfang des Jahres 1965 auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, zumindest Schutzmittel der Abteilung 1 der landesrechtlichen Vorschriften über den Verkehr bzw. Handel mit giftigen Pflanzenschutzmitteln nur noch gegen behördlichen Erlaubnisschein abgeben zu lassen. Dieser Empfehlung ist in den meisten Fällen grundsätzlich zugestimmt worden.

b) Neue wissenschaftliche Erkenntnisse und übernationale Vereinbarungen haben dazu geführt, daß die im geltenden Gesetz zum Schutze der Kulturpflanzen enthaltenen Ermächtigungen für einen sinnvollen modernen Pflanzenschutz als nicht mehr ausreichend angesehen werden müssen. Die Bundesregierung hat deshalb den Entwurf eines neuen Pflanzenschutzgesetzes vorbereitet, der fachlich abgeschlossen ist. Ein früherer Abschluß war nicht möglich, weil entsprechende Harmonisierungs-Richtlinien der EWG bzw. ihre Entwürfe abgewartet werden mußten. Es erschien unzweckmäßig, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, der keine ausreichenden Ermächtigungen entsprechend den EWG-Richtlinien enthält. Zu diesen gehören insbesondere die Richtlinien des Rates über Maßnahmen gegen die Einschleppung von Schadorganismen der Pflanzen in die Mitgliedstaaten — Drucksache IV/3288 — sowie der Vorentwurf einer Richtlinie über den Verkehr mit Pflanzenschutzmitteln. Außerdem mußten auch Beschlüsse und Empfehlungen verschiedener Arbeitsgruppen der FAO/WHO und des Europarates berücksichtigt werden (u. a. Toleranzwertregelung, Einsatz von Vorratsschutzmitteln, einheitliche Klassifizierung und Kennzeichnung von Schutzmitteln).

Die im Entwurf eines neuen Pflanzenschutzgesetzes vorgesehenen Regelungen erstrecken sich u. a. auf eine obligatorische Prüfung, Zulassung und Kennzeichnung aller Pflanzenschutzmittel. Mit der Zulassung können Auflagen verbunden werden, die nicht nur eine ausreichende biologische Wirksamkeit der Mittel, sondern — bei sachgerechter Mittelanwendung — auch die Ausschaltung gesundheitsschädlicher Auswirkungen für Menschen und Haustiere sowie biologisch, physikalisch und chemisch unerwünschter Nebenwirkungen für Pflanzen, Boden und Gewässer, d. h. für die gesamte Biozönose sichern sollen. Diese Regelung wird neben der Ausschaltung von Arsenverbindungen und Endrin u. a. auch das Verbot von Fluoracetamid, Natriumfluoracetat, Telodrin und TEPP zur Folge haben.

Die Kennzeichnungsregelung erstreckt sich u. a. auf die Angabe der wirksamen Bestandteile (Wirkstoffe) der Schutzmittel, des Zwecks, der Art und Zeit ihrer Anwendung, der Aufwandmenge und Wartezeiten sowie auf die Angabe von Gefahren, die bei der Mittelanwendung auftreten können.

Zur Förderung und Anwendung von Verfahren der biologischen bzw. integrierten Schädlingsbekämpfung sind schließlich Ermächtigungen vorgesehen, die den Erlaß von Vorschriften über den Schutz und die Verwendung pflanzenschutzdienlicher Organismen und Viren ermöglichen. Der neue Referentenentwurf entspricht in vollem Umfang den Schutz- und Sicherheitsforderungen im Sinne des Beschlusses des Ausschusses nach Abschnitt I der Drucksache IV/2391.

c) Die von der Bundesregierung bisher durchgeführten bzw. mit besonderen Bundesmitteln geförderten Forschungsarbeiten befaßten sich u. a. mit Aufgaben der folgenden Zielsetzung:

Ersatz gesundheitsgefährdender Schutzmittel durch unbedenkliche chemische sowie biologische Mittel; Verringerung der Gefahren bei der Anwendung unentbehrlicher gesundheitsgefährdender Mittel; Ermittlung von Mittelrückständen in oder auf Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft bei verschiedenen pflanzenschutzlichen Behandlungsverfahren und Erarbeitung von Toleranzwerten mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft; Ermittlung und praktische Anwendbarkeit biologischer Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsverfahren.

An der Lösung dieser z. T. grundlegenden und langfristigen Forschungsaufgaben sind außer der BBA — in Zusammenarbeit mit dem Bundesgesundheitsamt und internationalen Organisationen — in den Jahren 1964 und 1965 17 bzw. 12 verschiedene Institute beteiligt gewesen. Im wesentlichen sind folgende Ergebnisse erzielt worden:

1. Unterlagen für eine Reform des Pflanzenschutzmittel-Verzeichnisses der BBA (Einschränkung von Anwendungsempfehlungen),
2. Feststellungen der Erfaßbarkeitsgrenze bei Rückstandsuntersuchungen nach verschiedenen Pflanzenschutzverfahren, Ausarbeitung und Erprobung von einheitlichen Analysenmethoden in Zusammenarbeit mit der EWG, FAO und dem Chemical Pesticides Analytical Committee (CPAC),

3. Nachweis, daß Saatgut-Schutzmittel die Vogelwelt praktisch nicht beeinträchtigen,
4. neue Erkenntnisse bei Versuchen und Untersuchungen der biologischen Schädlingsbekämpfung: Nutzung natürlicher Insektenkrankheiten und ihre künstliche Verbreitung (Engerlings-Rickettsiose); versuchsweiser praktischer Einsatz von Bacillus thuringiensis gegen Schädlingsraupen, Ermittlung von Kontrollverfahren für solche Präparate; Entdekkung und weitere Nutzung einer Viruskrankheit bei Schadinsekten; Konservierung insektenpathogener Krankheitserreger; Massenzucht importierter Parasiten von Schadinsekten und Prüfung des Erfolgs nach ihrer Freilassung (gegen San-José-Schildlaus, Kartoffelkäfer, Wicklerraupen, resistente Spinnmilben); Parasitierung von Blattläusen, Nutzung von Vögeln und der Roten Waldameise als natürliche Begrenzungsfaktoren; Ermittlung der ökologischen Ansprüche von Schädlingsparasiten.

Die über mehrere Jahre laufenden Forschungsarbeiten lassen noch folgende Ergebnisse erwarten:

1. Fortentwicklung der Rückstandsuntersuchungen mittels zuverlässiger Analysenmethoden,
2. Einschränkung des Schutzmittelangebots zugunsten unschädlicherer Mittel im Sinne der künftigen Zulassungsregelung,
3. Fortentwicklung mikrobiologischer Bekämpfungsverfahren mittels spezifischer Schutzmittel auf der Basis natürlicher Krankheitserreger,
4. Ermittlung praxisreifer Verfahren der nützlingsschonenden integrierten Schädlingsbekämpfung im Obst- und Gemüsebau (kombinierte Verwendung von natürlichen Schädlingsfeinden und spezifischen chemischen Schutzmitteln, z. B. gegen Apfelwickler, Kohlraupen),
5. Schadinsektenbekämpfung durch Massenfreilassung genetisch minderwertiger oder sterilisierter (z. B. radioaktiv bestrahlter) Tiere (Selbstausrottung in isolierten Lebensräumen),
6. Möglichkeiten der biologischen Bekämpfung der Wiesenschnake (Tipula).

Die genannten Forschungsarbeiten sind schwierig und langwierig sowie durch Personalmangel und unzureichende Haushaltsmittel behindert. Ihre bisherigen Ergebnisse lassen jedoch wertvolle Fortschritte auf dem Wege zur Produktion solcher pflanzlichen Erzeugnisse erwarten, die bei sachgerechter Schutzmittelanwendung im Sinne des künftigen Pflanzenschutzgesetzes gesundheitlich unbedenklich sein werden. Besonderes Gewicht wird dabei auf die biologische Schädlingsbekämpfung gelegt werden.

d) Innerhalb der EWG sind bisher folgende Vorschläge bzw. Entwürfe von Harmonisierungs-Richtlinien über Prüfung, Zulassung und Überwachung von Schutzmitteln beraten worden:

1. Vorschlag der Kommission der EWG für eine Richtlinie des Rats zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für gefährliche Stoffe und Zubereitungen
2. Vorschlag der Kommission der EWG für eine Richtlinie des Rats zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe

   Diese Vorschläge liegen als Bundestagsdrucksache IV/3454 und Bundesratsdrucksache 274/65 vor.
3. Vorentwurf einer Richtlinie des Rats über den Verkehr mit Pflanzenschutzmitteln
4. Entwurf eines Vorschlages einer Richtlinie des Rats zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln in und auf Lebensmitteln

Die Bundesregierung hat sich bei der Beratung der unter 1. bis 4. genannten Richtlinien für die Berücksichtigung der deutschen Sicherheits- und Schutzforderungen im Sinne des Abschnitts I des Beschlusses des Ausschusses für Gesundheitswesen eingesetzt. Sie wird auch künftig dafür eintreten.

Schwarzhaupt